

2016 y la seguridad europea

Carlos Miranda Elío | Embajador de España

Tema

En 2016 tuvieron lugar varios acontecimientos que condicionarán el futuro de la seguridad europea: la presentación de la Estrategia Global de la UE, la Declaración Conjunta OTAN-UE, la reunión informal de Bratislava para implementar las anteriores y la elección de Donald Trump como presidente de EEUU.

Resumen

En 2016 tuvieron lugar unos acontecimientos que condicionarán el futuro de la seguridad europea. En junio se presentó la nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (documento Mogherini), por la actual alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En julio se aprobó la Declaración Conjunta OTAN-UE durante la Cumbre de la OTAN en Varsovia. En septiembre se realizó la primera Cumbre informal de la UE en Bratislava a la que acudieron todos los socios salvo el Reino Unido, ya en su disparadero del *Brexit*, para discutir sobre cómo implementar la Estrategia Global. Y, finalmente, *last but not least*, en noviembre fue la elección de Donald Trump como presidente de EEUU.

Estos acontecimientos se produjeron en un contexto de riesgos y amenazas para la seguridad europea que se describen en este documento. A continuación, se analiza la necesidad del documento Mogherini y cómo la reunión de Bratislava dejó una esperanza en materia de seguridad y defensa europea que no impide constatar otras carencias importantes para la integración de la UE. La solidez de la Alianza Atlántica y el impulso a sus relaciones con la UE contrastan con las incógnitas e incertidumbres que ha creado la elección del futuro presidente de EEUU.

Análisis

Para abrir boca, convendría recordar brevemente algunos riesgos y amenazas que acechan a Europa. Proviene del Este europeo, generados por Rusia, del área del Mediterráneo, y de la existencia de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y bacteriológicas.

La anexión ilegal rusa de Crimea constituyó un acto de fuerza inaceptable y preocupante. Tampoco son de recibo las injerencias de Moscú en Ucrania ayudando a los secesionistas rusófonos y rusófilos. Las inevitables reacciones occidentales llevaron al Kremlin a adoptar contramedidas militares, reminiscentes de la Guerra Fría, mediante maniobras terrestres y sobrevuelos intempestivos, tanto en el Atlántico como en el Báltico, en el límite de los espacios aéreos de países aliados y neutrales, provocando actuaciones de interceptación y de vigilancia de estos últimos países. Unos sobrevuelos que son un peligro para la navegación aérea civil europea.

Ucrania no es miembro de la OTAN, pero los tres países bálticos lo son. Cuesta imaginar que Moscú esté dispuesto a reeditar en Estonia, Letonia y Lituania su actuación en Crimea, donde contó con la complicidad de una importante población local de origen ruso que, también, existe en los países bálticos, pero nadie puede tomarse a la ligera la eventualidad de que el Kremlin quiera envalentonarse en algún momento y se arriesgue a lanzarse a otra acción “hibrida” apostando por una inacción occidental.

Junto a esta amenaza precisa, afectan a los europeos otros riesgos y amenazas más difusos originados en Oriente Medio y África. Fruto de factores a la vez económicos y políticos con los que se mezcla un radicalismo religioso en el que se ampara el terrorismo yihadista. Producen una enorme cantidad de víctimas en los propios países árabes y nos amenazan en Europa con atentados indiscriminados alentados por grupos terroristas en Oriente Medio, esencialmente el Califato instalado en territorios sirios e iraquíes. Los refugiados de diversos conflictos, pero esencialmente de la guerra en Siria, y la inmigración ilegal son factores que, asimismo, están afectando negativamente a la estabilidad europea.

Hoy en día se mencionan poco las armas de destrucción masiva, pero constituyen también una amenaza para los europeos. EEUU y Rusia siguen disponiendo de ingentes arsenales nucleares que modernizan, como hace China con el suyo, más reducido. Francia y el Reino Unido disponen del arma nuclear entre los europeos occidentales y también la tienen la India y Pakistán, así como un país tan imprevisible como Corea del Norte y uno mediterráneo, Israel. Son armas de disuasión, en principio, pero no deja de ser inquietante su mera existencia, ya algo difícil de eliminar, aunque hay compromisos adquiridos en ese sentido. De ahí la importancia del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), clave de bóveda de la no proliferación nuclear, cuya vigencia sería cuestionada si Japón y Corea del Sur se dotaran de armamento nuclear, haciendo caso a la ocurrencia de Donald Trump.

A pesar de las Convenciones vigentes para la eliminación de las armas químicas y de las bacteriológicas, existe preocupación porque su verificación, algo esencial en los acuerdos de desarme, deja que desear y en el caso de las armas químicas hemos asistido recientemente a su uso, aunque limitado, en el conflicto de Siria a pesar de su prohibición y de la eficaz actuación de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), el organismo internacional que controla su erradicación y verificación.

El documento Mogherini y la Cumbre informal de Bratislava

El documento Mogherini, presentado en junio, establece cinco prioridades para la acción exterior de la UE. La primera es el mantenimiento de la seguridad de la Unión mediante un necesario nivel de ambición y de autonomía estratégica para mantener la paz en nuestras fronteras y más allá de las mismas, una forma, esto último, eficaz de conseguir esa paz en nuestras propias fronteras.

El documento Mogherini subraya la necesidad de trabajar en estrecha relación con la OTAN. La defensa europea no pretende ser una alternativa a la defensa aliada. Una UE

fuerte hará que la Alianza lo sea aún más, incrementando su valía disuasoria y de defensa. También sería conveniente que la UE hablase con una sola voz en foros como el Consejo de Seguridad de la ONU y el Consejo Atlántico aliado. Un objetivo pendiente.

El documento aborda, como segunda prioridad, la necesidad de un proceso para la adhesión de nuevos miembros que tenga credibilidad mediante unas condiciones justas y equilibradas que den seguridad y estabilidad a este proceso. Se piensa en los Balcanes occidentales y en Turquía, siempre tentada, siempre frenada por culpas propias y ajenas. Una tercera prioridad es la de atender a los conflictos emergentes en sus fases iniciales cuidando, asimismo, de no proceder a retiradas prematuras. Intervenir cuando la conflictividad se ha enraizado exige más esfuerzos y un desenganche temprano suele favorecer que el incendio vuelva a avivarse. Una cuarta prioridad es la de apoyar los esquemas regionales de seguridad ya que éstos suelen estar, generalmente, en mejores condiciones de resolver los conflictos locales. La quinta prioridad es la de un compromiso con un orden mundial basado en la defensa de los derechos humanos, en un desarrollo sostenible y en un acceso libre al patrimonio común (*global commons*). La ONU y su Consejo de Seguridad son esenciales para mantener ese orden mundial justo.

La Cumbre informal de la UE en Bratislava, sin el Reino Unido que se va a ir, fue una oportunidad para que los países que van a permanecer y siguen creyendo en la UE progresaran en su integración. Sin perjuicio de que ese fuese el tenor del mensaje en términos generales, solo la Hoja de Ruta para la aplicación del documento Mogherini lo simbolizó. Bratislava significó con ello un resurgir oportuno de este documento, presentado en junio justo después del *Brexit*, una presentación para algunos prematura, cuando la atención estaba en la salida británica de la UE, corriendo así, pensaban, el riesgo de quedar olvidada. Fue un retorno a la actualidad que hemos de celebrar, sin perjuicio de algunas críticas respecto de su contenido que, generalmente, señalan que el documento es un proyecto necesario, aunque de difícil aplicación en los aspectos que se refieren a la defensa europea.

Es positivo que el documento se convierta en un faro para una UE que tras el abandono británico debe seguir adelante, fortaleciéndose. También lo es que se insista en la necesidad de incrementar la cooperación entre los países socios en materia de inteligencia si queremos defendernos adecuadamente del terrorismo. Se señalaba la necesidad de que la UE se dote de un Cuartel General para operaciones, aunque esta idea se ha cambiado por la de tener una capacidad militar para misiones no ejecutivas. Impulsar la Agencia Europea de Defensa es otra de las prioridades acertadamente señaladas.

Debemos sumar, luego, la carta enviada en noviembre por los ministros de Defensa de Alemania, Francia, Italia y España a sus colegas de la UE pidiendo el establecimiento de una cooperación reforzada en materia de defensa en el seno de la Unión, de conformidad con el Tratado de Lisboa, pidiendo, además, que tengan lugar en la UE con regularidad reuniones de ministros de Defensa.

No obstante, el énfasis de Bratislava en el documento Mogherini evidencia asimismo una constatación de impotencia en otras materias de la Unión que son imprescindibles

para seguir adelante en su integración. El riesgo es que esta defensa se pueda tornar hueca si nuestras opiniones públicas no perciben esos otros avances, como puedan serlo una gobernanza económica única de la Eurozona y una fiscalidad común para la misma, algo también necesario para tomar decisiones económicas que afectarían a la defensa europea. De algún modo, una pescadilla que se muerde la cola. No parece que pueda moverse la Unión hacia “más Europa” sólo con el objetivo de una defensa europea.

La Cumbre de la OTAN

Desde la caída del Muro de Berlín en 1989 la Alianza Atlántica se ha adaptado constantemente a las necesidades del momento. Inició entonces una cooperación en materia de defensa con países de fuera de la Alianza, incluida Rusia con la que se creó el Consejo OTAN-Rusia, para fomentar la democratización y modernización de los instrumentos de defensa y de las Fuerzas Armadas. La Organización se involucró, asimismo, en operaciones de mantenimiento de paz con mandato de la Organización de Naciones Unidas. Son éstas unas actividades que va a mantener, pero la actual postura rusa ha provocado un nuevo énfasis en la disuasión.

En Varsovia se decidió fortalecer la defensa aliada en el Este europeo. Se revisó el estado de la aplicación del *Readiness Action Plan* aprobado en la Cumbre de Gales de 2014. Se aumentaron los Cuarteles Generales para entrenamiento y refuerzos pensando, sobre todo, en los riesgos provenientes del Este. También se declaró la capacidad operativa inicial de la Defensa contra Misiles Balísticos a la que contribuyen las unidades navales norteamericanas con base en Rota junto a diversos activos de otros aliados europeos. En la capital polaca se expresó la preparación para la defensa de cualquier aliado ya que somos todos solidarios a tal efecto de conformidad con el artículo V del Tratado de Washington (1949). Ligado con ello está el compromiso adoptado en Gales de dedicar al menos un 2% del PIB a los gastos de defensa y que muchos aliados ignoran. Por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, la Alianza está incrementando su potencial disuasorio y por ello ha tenido cuidado en señalar que está abierta asimismo al diálogo. En este sentido, se puede recordar la “doble decisión” adoptada en 1979 en la OTAN por la que se decidió, por un lado, desplegar en Europa unos misiles nucleares de alcance medio como respuesta al previo despliegue ruso de misiles de esta categoría y, por el otro, se declaró la disponibilidad a unas negociaciones que, finalmente, desembocaron en la retirada de todos estos misiles.

Con relación a la UE, lo más destacable fue no sólo la presencia en la Cumbre de Mogherini, sino también la firma al más alto nivel de ambas organizaciones, los presidentes de la UE y de su Comisión por parte europea y el secretario general de la OTAN por parte aliada, de una Declaración Conjunta determinando áreas de común interés. Nunca han estado tan próximas estas dos Instituciones interesadas, ambas, en la seguridad y defensa de Europa. Conviene señalar que la OTAN ayuda a la UE en la vigilancia de los flujos migratorios en el Egeo y que una operación similar podría tener lugar en aguas entre Italia y África. Esta Cumbre fue una exhibición de unidad y de determinación, adoptándose medidas concretas. En definitiva, una realidad tranquilizadora para los aliados.

Trump

Con Hillary Clinton sabíamos que la futura política exterior norteamericana sería continuista de la de Obama. Sabríamos todos a qué atenernos, amigos y no tan amigos. Sin embargo, la predictibilidad, algo esencial en materia de seguridad, se ha esfumado. Con Trump no lo sabemos con claridad. Para guiarnos tenemos declaraciones y tuits, muchas veces contradictorios que, sin embargo, ofrecen una certeza: su política exterior y de seguridad pretende ser distinta. Esta certeza ya produce incertidumbre. Incertidumbre reforzada por afirmaciones que ponen en evidencia su desconocimiento e ignorancia en materia de política exterior y de seguridad. Se la acabarán forjando aquellos situados por el nuevo presidente al frente del Departamento de Estado, del Pentágono y, en la propia Casa Blanca, del Consejo Nacional de Seguridad. Veremos si lo que le propongan desde estos centros, frecuentemente en competencia, será homogéneo y si Trump no se guiará, más bien, por sus prontos e improvisaciones como ya estamos viendo.

La experiencia con cambios de Administración Demócrata a Republicana, y viceversa, indica que puede transcurrir un año hasta ver con claridad lo que la nueva pretende, sobre todo cuando se desciende a los detalles. Tendremos que acostumbrarnos, como otras veces, a revisiones meticulosas de las políticas en curso y de los nuevos proyectos que debieran tomar su tiempo, así como, también, a marchas atrás evidentes o disimuladas. Entramos ahora en *terra incognita* y es legítimo preguntarse hasta qué punto serán posibles todos los giros deseados por Trump y en qué medida lo serán aquellos que sean posibles. Mantendrá probablemente la política de contención de China de Obama, pero ¿con la misma filosofía o una más agresiva, como podría uno pensar en función de las frases espetadas por Trump? ¿Se dirigirá EEUU hacia una confrontación con China en materia económica y tendremos una guerra comercial con incalculables consecuencias? Los tuits de Trump sobre China y su cortejo público a Taiwán, dejando en entredicho la política de una sola China, ya le han merecido el calificativo de ignorante por parte china. Buen comienzo.

Respecto a Europa, el magnate norteamericano desea un acercamiento a Putin. ¿En qué medida ello invalidará la actual política occidental tras la anexión ilegítima de Crimea, las actuaciones agresivas rusas en el Este de Ucrania y demás provocaciones militares ya mencionadas? ¿Está dispuesto Trump a reconocer esta anexión de Crimea y aceptar que el Kremlin decida lo que debe pasar en Europa junto a sus fronteras en el arco geográfico que va desde el Mar Báltico hasta el Cáucaso y el Mar Negro? Las primeras reacciones tanto en Beijing como en Moscú han sido las de realizar ofertas a los países europeos basadas en un debilitamiento de los vínculos transatlánticos. En el caso de Rusia, Putin habla de incorporar a países de la UE en el esquema económico que ha organizado en el marco de los restos de la explotada URSS y desmembrada Rusia soviética. El sueño ruso es que los norteamericanos se retiren en buena medida de Europa. La "Doctrina Monroe" con un anexo: América para EEUU y Europa para Rusia.

El acuerdo logrado con Teherán por Washington, Berlín, Londres, París, Moscú, Beijing y Bruselas (UE) que aleja a Irán de la bomba nuclear tampoco gusta a Trump. De invalidarse este acuerdo, se incrementarían las tensiones locales y se allanarían los deseos de ciertos países árabes de dotarse del arma nuclear. Por este camino nefasto,

Trump acabaría enterrando el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y con más motivo si consiguiera que Japón y Corea del Sur se dotasen de armas nucleares. No olvidemos el Oriente Medio y la relación entre Moscú y Washington. La llegada de Trump se hace anunciando demasiados cambios trascendentales en demasiados temas que se entremezclan entre sí. Un empacho.

Así las cosas, la pretensión de Trump de “reformular” una OTAN “obsoleta”, que no hace otra cosa que reformarse desde 1989, y su insistencia en que los aliados europeos paguen lo que les corresponde en la defensa de Europa, hace oficio de *peccata minuta*. Esto último es el replanteamiento de una vieja aspiración norteamericana que subraya que el gasto de EEUU representa ahora tres cuartos del gasto total para la defensa de Europa, soportando los europeos solo el 25% cuando en la Guerra Fría la relación estaba equilibrada entre ambos lados del Atlántico, el *Mare Nostrum* de hoy en día dada la similitud política, económica y cultural en ambas riberas.

Conclusiones

El cartesianismo no es útil para enjuiciar la construcción de la UE que se ve obligada, por su atomización y falta de carácter de sus dirigentes, a dar pasos adelante y atrás, incluso bienvenidos cuando el balance llega a ser ligeramente favorable, haciendo de la integración una empresa desordenada y costosa tanto económica como políticamente.

En materia de Defensa los europeos tendrán que ponerse las pilas. Como “no hay mal que por bien no venga”, puede que Trump no de otra alternativa. La Alianza Atlántica, expresión del compromiso de Washington con Europa en el Viejo Continente, y viceversa, sigue siendo necesaria. Otra cosa es que la relación transatlántica en materia de defensa pudiera englobarse en un esquema más amplio, aunque no está claro si el frenazo trumpiano y europeo al TTIP dificultaría esa visión más global de la relación transatlántica o, precisamente por ello, la facilitaría al ofrecer otro plano en el que expresarse.

Lo que no parece claro es que avanzar en la defensa europea sea suficiente para conseguir “más Europa”, sin perjuicio de que ello sea bienvenido. Si se pretendiese que ese fuese el armazón para profundizar la integración europea, ese ambicioso proyecto correría el riesgo de ser hueco y contraproducente. Lo que necesita la UE, sobre todo, es una gobernanza armonizada de la economía de la Eurozona y de su fiscalidad.

Se necesitará una mayor y creciente cooperación entre la UE y la OTAN, evitando la tentación de una “especialización regional” de ambas instituciones, la OTAN ocupándose del Este y la UE del Sur. Esto sería inaceptable para los aliados mediterráneos que contribuyen, como es su deber, a la seguridad de los aliados más vulnerables respecto de Rusia. La Alianza no puede, no debe, desentenderse del Sur.

Además, si esta especialización regional se estableciese, aunque solo fuese en la práctica, ello dejaría las manos bastante libres a aquellos países que recientemente han surcado todas las aguas mediterráneas en función de sus propios intereses nacionales. Sin la OTAN al Sur, tanto EEUU como el Reino Unido navegarán por el Mediterráneo por su cuenta. También lo hará París que, a pesar de su europeísmo, siempre gusta de

dejar en el Mediterráneo su propia impronta. Todo esto mientras Rusia está dando señales de recuperar la presencia que tuvo en la época soviética apoyando a sus bases navales en Siria y Sebastopol.